

На правах рукописи

КАПЕЛИСТАЯ ОЛЕСЯ АНАТОЛЬЕВНА

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ КНИГОИЗДАТЕЛЬСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.14 — административное право;
финансовое право; информационное право**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Тюмень – 2008

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права Института государства и права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

- Научный руководитель:** заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор,
Виктор Егорович Севрюгин
- Официальные оппоненты:** заслуженный деятель науки, доктор юридических наук, профессор
Демьян Николаевич Бахрах
кандидат юридических наук,
Виктор Иванович Вершинин
- Ведущая организация:** Томский государственный университет

Защита состоится 19 декабря в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 в Тюменском государственном университете по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского государственного университета.

Автореферат разослан 18 ноября 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук



В. Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современном мире постоянно возрастает значение информации и технологий, связанных с ее созданием, обработкой и предоставлением, что подтверждается переходом от индустриального типа общества к информационному. Рост роли информации в XX в. существенно отразился на правах и свободах человека. Принцип свободы мысли и слова был дополнен и развит правом искать, получать, передавать, производить и распространять информацию. В ряду важнейших задач правового регулирования использования информационных ресурсов в государственном управлении важное место занимает проблема установления порядка предоставления информации теми или иными субъектами правоотношений. Одним из таких субъектов является издательство и осуществляемая им издательская политика.

Издательская политика, как проводимая издательским предприятием генеральная линия действий, как система мер в области экономики, финансов и тематического планирования, реализуемая для достижения экономической эффективности собственной деятельности, определяется в том числе условиями существования и развития самого книжного рынка. При этом книга является продуктом массового воздействия и в силу этого сама способна оказывать влияние на процессы, формирующие не только книжный рынок, но и социально-экономические условия развития общества. Таким образом, издательская политика, реализуемая в книге, оказывается влиятельным фактором развития государства и общества, способным воздействовать на положение дел в науке, культуре, иных сферах деятельности. Между тем сама издательская политика нуждается в государственном регулировании, выражающемся в использовании правовых и «экономических методов управления, механизмов стимулирующего и ограничивающего характера, призванных устранить или ослабить стремление рынка к стихийности и монополизму»¹.

¹ Райзберг Б. А. Государственное управление и администрирование в экономике и социальной сфере. М.: Экономист, 2007. С. 25.

Рубеж веков для исследователей является определяющим фактором в подведении итогов, анализе достигнутого. В 90-е гг. XX в. отечественная издательская система претерпела существенные изменения. На смену идеологическому диктату, государственному монополизму, командно-административной системе управления пришла свобода предпринимательства, конкуренция. Развитие рыночных отношений привело к серьезному реформированию практики подготовки и выпуска книг и иных изданий.

Современная издательская система представляет собой совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих структур: «издательств, издающих организаций, фирм и некоторых других субъектов книжного дела, находящихся в отношениях друг с другом и образующих при этом определенную целостность, единство»². Ее формирование определяется такими мощными факторами внешней среды, как создание новой социально-политической системы, отражающей демократические преобразования в российском обществе, и переход к рыночным формам хозяйствования. Научно-технологической основой функционирования современной отечественной издательской системы стало широкое повсеместное использование информационных технологий, позволяющих коренным образом трансформировать как редакционно-издательский процесс, так и все остальные составляющие книжного дела — полиграфию, книгораспространение, библиографию, библиотечное дело. Плюсы и минусы существования книги в условиях правовой рыночной экономики требуют осмысления, оценок, обобщения и обоснования, особенно это касается выпуска социально значимой литературы, под которой в рамках настоящего исследования мы понимаем все книжные издания, ориентированные на повышение интеллектуального и культурного потенциала общества, в создании которых участвует государство либо посредством прямого финансирования, либо посредством предоставления налоговых льгот.

Издательская деятельность имеет свои специфические особенности, связанные с объектом, субъектами и ее содержанием, поэтому может рассматриваться как самостоятельный объект исследования.

² Ленский В.Б. Книжный мир сегодня и завтра // Университетская книга. 2002. № 7. С. 17.

Издательская деятельность в настоящее время находится в определенном законодательном вакууме. Закон «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. № 2124-1³ только с одной стороны затрагивает проблемы издательского мира. При этом такая важная часть издательской деятельности, как книгоиздание, остается за рамками законодательного регулирования. Функционирование издательств регулируется общими положениями различных отраслей права — гражданского, налогового, административного, которые регулируют правовое положение юридических лиц и осуществление предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации.

В результате перехода к рыночной экономике изменились формы и методы воздействия органов исполнительной власти на предпринимательскую деятельность, в том числе и на издательскую. Государственное управление ведется на основе более гибких косвенных форм и методов. Приоритетной целью проводимой в настоящее время административной реформы является ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства и прекращение избыточного государственного регулирования. Само административно-правовое регулирование уже не сводится только к установлению обязательных для исполнения правил поведения и ответственности за их нарушение или несоблюдение. В этой связи возрастает роль регулирования, задающего нормативные рамки деятельности управляющих органов и устанавливающего для них более или менее широкую автономию, самостоятельность в выборе вариантов поведения, способов решения своих задач⁴.

Создание цивилизованных отношений в издательской сфере требует решения целого ряда задач, находящихся в плоскости взаимодействия органов государственной власти, издателей и общественных организаций. На наш взгляд, прежде всего необходимо

³ Федеральный закон от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» [по состоянию на 16 октября 2006 г.] // Российская газета. 1992. № 32.

⁴ Ковалева Н. Н. Административно-правовой статус предприятий: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 58.

разработать специальные правовые нормы, обеспечивающие государственное регулирование издательской деятельности на федеральном уровне. Законодательство должно определить основы издательской деятельности, укрепить стабильность государства, обеспечить защиту прав и свобод, жизненно важных интересов личности и общества, способствовать пропаганде и развитию чтения как важнейшим социальным категориям функционирования общества. Основные цели государственной политики в издательской сфере заключаются в создании такой организационно-правовой системы, которая бы обеспечила максимальные возможности для всех участников издательской деятельности, в том числе университетских издательств. Большое значение в этой связи приобретает изучение международного опыта, особенно в сфере создания и функционирования учебных и научных издательств.

Бесконечные административные реформы управленческого аппарата привели к тому, что в настоящее время единственным органом, за которым закреплены функции управления издательской деятельностью, является Федеральное агентство печати и массовых коммуникаций. За Министерством связи и массовых коммуникаций, в чьем ведении находится данное агентство, полномочия по нормативно-правовому регулированию издательской деятельности закреплены в обобщенном виде. Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций наделена контрольно-надзорными полномочиями в области средств массовой информации и массовых коммуникаций, издательская деятельность находится за рамками ее компетенции.

Специфика издательского производства в современных условиях позволила Международной ассоциации издателей назвать его «созидательной креативной экономикой с учетом творческого вклада и размеров добавленной стоимости самого издателя в каждый разрабатываемый проект»⁵.

Среди основных направлений осуществляемой в настоящее время государственной политики в области поддержки и развития чтения важное место занимает реализация комплекса мероприятий, на-

⁵ Тюрина Л. Г. Развитие издательского и полиграфического дела в России (1917-2000): Лекция. М.: Изд-во МГОУ, 2005. С. 23.

правленных на стимулирование преобразований издательской сферы, включая подготовку и выпуск социально значимой литературы, совершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность и условия функционирования производителей печатной продукции⁶.

Указанные обстоятельства обуславливают актуальность выбранной темы и свидетельствуют о необходимости комплексного и системного изучения отдельных аспектов административно-правового регулирования издательской деятельности.

Состояние научной разработанности темы исследования.

В настоящее время в юридической литературе и сложившейся практике наблюдается недооценка значения и роли государственного управления издательской деятельностью. В основном работы в указанной области посвящены проблемам авторского⁷ права либо изучению исторического⁸ или экономического⁹ аспекта функционирования издательств. Ряд общих и специальных моментов проблематики правового регулирования издательской деятельности на территории Российской Федерации нашел свое отражение в работе Е. И. Маториной¹⁰, М. В. Мачневой¹¹ и некоторых других. Суще-

⁶ Национальная программа поддержки и развития чтения // www.fapmk.ru/news/info/item2003.html

⁷ Кобякова Д. Е. Издатель произведения как субъект исключительных прав: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 209 с.; Якушева Т. А. Регулирование отношений автора с издательством по авторскому праву Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Невинномысск, 2002. 211 с.

⁸ Немашкалов П. Г. Издательское дело российской провинции в XIX — начале XX вв.: на материалах ставропольской губернии: Дис. ... канд. ист. наук. Ставрополь. 2006. 208 с.; Попова В.В. Правовое регулирование издательской деятельности в советском государстве: Октябрь 1917 — середина 1930-х гг.: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 199 с.

⁹ См, напр.: Бойкова Е. В. Управление сбытом в предпринимательской деятельности отрасли книгоиздания: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2003. 153 с.; Васильовская М.В. Оценка эффективности государственного управления экономикой издательства: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2005. 221 с.

¹⁰ Маторина Е. И. Административно-правовое регулирование книжного дела в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 183 с.

¹¹ Мачнева М. В. Некоторые аспекты правового регулирования издательской деятельности в сфере периодических печатных изданий: теория и практика: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 239 с.

ствуется ряд исследований историков, экономистов, юристов, посвященных отдельным вопросам регулирования издательской деятельности, среди них можно выделить работы таких ученых, как А. Д. Афанасьев, И.Е. Баренбаум, В. И. Васильев, Л. Х. Гиттис, А. М. Ильницкий, В. Б. Ленский, Е. И. Маторина, В. Ш. Соловьев, Л. Г. Тюрина, Е. П. Шеметова и др.

В настоящее время в основном преобладают публикации, анализирующие отдельные проблемы правового регулирования книжного дела в РФ. Несмотря на актуальность темы диссертационного сочинения, оно не рассматривалось в качестве отдельного объекта исследования в рамках науки административного права. В связи с изложенным выше, комплексное изучение вопросов административно-правового регулирования издательской деятельности, учитывая ее междисциплинарный характер, имеет не только научный, но и практический интерес.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, складывающихся между участниками издательской деятельности, с одной стороны, и органами исполнительной власти — с другой, при осуществлении ими властной управленческой деятельности.

Предметом исследования являются содержание административно-правового регулирования отношений в сфере издательской деятельности, административно-правовые нормы, нормативно-правовые акты, связанные с регулированием издательской деятельности, субъекты, принципы, функции, основания и пределы, формы и методы административно-правового регулирования современной издательской сферы.

Целью настоящей диссертации является комплексное исследование организационно-правовых основ административно правового регулирования издательской деятельности, с тем чтобы выявить проблемы и пробелы правового регулирования, выработать концептуальные положения, а также предложения и рекомендации по разработке законодательства, регулирующего издательскую деятельность и управление ею.

Указанная цель обусловила постановку следующих задач:

- сформулировать современное нормативно-правовое определение издательской деятельности и издательства, учитывая развивающийся характер этой сферы жизнедеятельности общества;

- исследовать правовую природу, эффективность и проблемы практического применения административно-правовых форм и методов, опосредующих отношения в издательской деятельности, выявить основания для их применения, определить функции и границы вмешательства государственных институтов в сферу издательской деятельности;

- исследовать, обобщить и систематизировать законодательство, регулирующее издательскую деятельность, с выделением этапов его развития и анализом содержания каждого из них;

- проанализировать организационно-правовые аспекты деятельности издающих организаций, особенности их современного состояния;

- определить систему органов государственной власти, осуществляющих государственное управление издательской деятельностью, дать правовую оценку их полномочиям;

- выявить особенности государственного контроля и административной ответственности в изучаемой области, сформулировать предложения по совершенствованию юридической ответственности за правонарушения в издательской сфере;

- на основе анализа российского и зарубежного опыта создания вузовских издательств раскрыть их основные организационно-правовые формы;

- выявить организационные и правовые проблемы в государственном управлении издательской деятельностью, разработать и аргументировать конкретные предложения, выработать научно обоснованные рекомендации по совершенствованию правового регулирования в исследуемой области.

Теоретическую основу диссертации составили научные работы таких ученых, как А. П. Алехин, А. Д. Афанасьев, И. Е. Баренбаум, Д. Н. Бахрах, И. Л. Бачило, Б. Н. Габричидзе, А. А. Говорова, А. А. Гришковец, Л. Х. Гиттис, Д. П. Звоненко, А. А. Кармолицкий, Д. А. Керимов, Ю. М. Козлов, Н. М. Конин, Т. Г. Куприянова, В. Б. Ленский, Б. А. Райзберг, А. В. Малько, Е. И. Маторина, Ю. Н. Стариков, Е. П. Шеметова и др.

Методологическую основу диссертационного исследования представляют основные методы научного познания объекта и предмета исследования: исторический, системный, сравнительный, формально-логический, статистический, нормативно-аналитический, анализа и синтеза и другие.

Нормативно-правовую основу диссертационного сочинения образуют международные правовые акты, Конституция Российской Федерации, а также административное, гражданское и налоговое законодательство Российской Федерации. В диссертационном исследовании была использована информация с официальных сайтов Президента РФ и федеральных органов государственной власти. Кроме того, осуществлен анализ действующего федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, законопроектов в исследуемой области, законодательства стран СНГ, зарубежного законодательства.

Научная новизна работы заключается в том, что автором проведено исследование административно-правового регулирования издательской деятельности Российской Федерации на современном уровне; рассмотрены полномочия органов, регулирующих издательскую деятельность; конкретизированы основные организационно-правовые формы создания университетских издательств, выявлены проблемы их создания и функционирования с учетом зарубежного опыта в этой области, предложены варианты решения ряда проблем, затрагивающих интересы государства, граждан и общества, гармонизирующие их.

В диссертации формулируется ряд теоретических выводов и практических рекомендаций, отличающихся определенной научной новизной и направленных на совершенствование правотворчества и практики правоприменения в решении вопросов государственного регулирования издательской деятельности.

Основные положения, выносимые на защиту

На защиту выносятся следующие положения, раскрывающие авторское понимание издательской деятельности, средств ее правового регулирования и практики реализации, представления об имеющихся в сфере издательской деятельности проблемах

1. Законодательное определение понятий «издательство», «издательская деятельность». Издательство — это организация любой формы собственности и организационно-правовой формы создания, предусмотренной действующим законодательством, либо ее структурное подразделение, а также индивидуальный предприниматель, занимающееся подготовкой (в целом или по отдельности), производством и выпуском книжной и другой печатной продукции, в том числе средства массовой информации, для которого эта деятельность является основной или сопутствующей.

Под издательской деятельностью предложено понимать редакционно-издательскую подготовку, подготовку и производство, а равно подготовку, производство и выпуск книг и брошюр, других видов неперIODических печатных изданий и другой печатной продукции, которая имеет установленные выходные сведения и предназначена для передачи информации.

2. Издательская деятельность в России постсоветского периода, в исторической ретроспективе может быть рассмотрена в контексте следующих этапов: первый этап, включающий 1986–1991 гг., второй этап, включающий 1991–1994 гг., третий этап, включающий 1995–2001 гг., и четвертый этап — с 2002 г. и до настоящего времени. В основу периодизации положено развитие административно-правового регулирования издательской деятельности.

3. Целесообразно принятие Федерального закона «О правовом регулировании издательской деятельности в Российской Федерации», концептуальная модель которого предлагается автором. В нем должны быть отражены общие положения, основные понятия в сфере издательской деятельности, правовой статус участников издательской деятельности. Особое внимание в этом законе следует уделить государственному регулированию издательской деятельности, которое, по мнению автора, весьма актуально и перспективно.

4. Административно-правовое регулирование издательской деятельности проявляется в формах и методах реализации исполнительной власти в указанной области общественных отношений. Под административно-правовыми формами регулирования издательской деятельности следует понимать внешнее выражение правовых форм реализации органами исполнительной власти (должностными лицами) своей компетенции в сфере издательской деятельности; под методами — способы и приемы определенного воздействия на издательскую деятельность, осуществляемые органами исполнительной власти (должностными лицами) в целях практической реализации поставленных перед ними задач и функций в регулируемой сфере общественных отношений. Административно-правовые формы в указанной области должны заключаться в издании правовых актов управления, в ведении единого реестра издательских фирм; методы — в государственной регистрации субъектов издательской деятельности, контроле, надзоре за субъектами издательской деятельности.

5. Вносятся предложения о необходимости расширения полномочий по нормативно-правовому регулированию издательской деятельности Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, а также о возложении функций по регистрации субъектов издательской деятельности на Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, закреплению полномочий по осуществлению контроля и надзора за субъектами издательской деятельности за Федеральной службой по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций.

6. Обосновывается предложение о внесении изменений в ст. 13.22 КоАП РФ — положения, устанавливающего ответственность издательства за выпуск книг, книжной продукции, брошюр, методических материалов и другой книжной продукции с нарушением порядка объявления выходных данных в виде административного штрафа, а в случае неоднократного совершения правонарушения — административного приостановления деятельности.

7. Внесены предложения по нормативно-правовому закреплению организационно-правовых форм университетских издательств РФ с учетом опыта законодательного регулирования зарубежных стран.

8. Разработано положение об университетском издательско-полиграфическом центре.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в авторском обосновании основополагающих категорий в рассматриваемой сфере, в формулировании модельного закона «О правовом регулировании издательской деятельности в Российской Федерации», а также в предложениях по внесению изменений и дополнений в нормативно-правовые акты, в частности в ст. 13.22. КоАП РФ, которые могут быть использованы в процессе совершенствования законодательства в области издательской деятельности в Российской Федерации. Содержащиеся в диссертационном исследовании теоретические выводы и практические предложения могут быть использованы в ходе дальнейших научных разработок рассматриваемой проблематики, в процессе обучения и повышения квалификации практикующих юристов, а также субъектов издательской деятельности.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного уни-

верситета. По теме диссертации опубликовано 8 научных статей. Основные выводы и предложения диссертационного исследования докладывались на научно-практических семинарах и конференциях в Институте государства и права Тюменского государственного университета и применялись автором в практической работе.

Структура и объем исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, приложений, списка использованной литературы. Структура работы отражает наиболее важные теоретические и практические аспекты темы исследования и предопределена целью и задачами исследования.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования и степень ее научной разработанности, определяется объект и предмет исследования, ставятся его цель и задачи, излагаются теоретические и методологические основы, формулируется научная новизна выносимых на защиту положений и практическая значимость результатов исследования.

Глава 1 — **Государственное регулирование издательской деятельности в России** — включает два параграфа.

В первом параграфе — **Издательская деятельность как объект государственно-правового воздействия** — раскрывается сущность издательской деятельности, издательского дела, предлагается ее законодательное определение, устанавливается предмет регулирования каких отраслей права она является, рассматривается специфика административно-правового регулирования издательской деятельности, его формы и методы, дается определение издательства, характеристика его основных видов, анализируется структура.

Главным принципом осуществления издательской деятельности и функционирования издательств в правовом государстве является их свобода, провозглашенная Конституцией РФ 1993 г. Законодательные и нормативные акты, регулировавшие издательскую деятельность, содержали в себе положения и нормы, связанные с производством, хранением, обращением, использованием, защитой информации в единстве с основополагающими правами и свободами

граждан¹². Каждому гарантируется свобода мысли и слова, право «свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом»¹³.

Издательская деятельность представляет собой совокупность отношений, которые управляются государством. Она является по своей сути одной из разновидностей предпринимательской деятельности, так как направлена, прежде всего, на получение прибыли. Как и любая другая предпринимательская деятельность, издательская регулируется общими нормами не только гражданского, но и административного права.

Диссертант выделяет существенные признаки издательской деятельности гражданско-правового и административно-правового характера. Одним из основных административно-правовых признаков является легализованный характер этой деятельности: она может осуществляться лишь после регистрации соответствующего лица в уполномоченном органе государственной власти либо, если для осуществления определенного вида деятельности необходимо получить специальное разрешение, только после получения такого разрешения¹⁴. Этот признак связывает категорию административной правосубъектности юридического лица с категорией предпринимательства. В частности, юридическое лицо может заниматься издательской деятельностью, когда прошло государственную регистрацию. Осуществление любой предпринимательской деятельности без регистрации является противозаконным и влечет наложение определенных санкций на ее участников и привлечение их к ответственности в соответствии со ст.14.1 КоАП РФ¹⁵.

¹² См. напр.: Федеральный закон от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации //СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4698.

¹³ См.: Конституция Российской Федерации //Российская газета. 1993. 12 августа.

¹⁴ В качестве примера можно привести Постановление Правительства РФ от 16 января 2007 г. № 15 О лицензировании деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией // СЗ РФ. № 4. 2007. Ст. 520.

¹⁵ См.: СЗ РФ. 2002. №1. Ст. 1.

Порядок осуществления издательской деятельности находится в сфере гражданско-правового регулирования, а право на ее осуществление является элементом правосубъектности издательства как юридического лица. Однако иногда в системе гражданско-правовых отношений выделяется группа отношений, регулируемых административным правом. Для возникновения административно-процессуальных отношений требуется наличие материальных и процессуальных норм. В некоторых случаях необходимо наличие материальных норм не только административного права, но и других отраслей. Например, нормы, *устанавливающие необходимость прохождения регистрации, содержатся в Гражданском кодексе РФ и служат основанием для возникновения административно-процессуальных отношений. Процедура регистрации является по своей сути чисто административно-правовым явлением.*

В общем и целом административно-правовое регулирование издательской деятельности является составной частью всего государственного регулирования в сфере экономики, причем ему отводится наиболее важная роль — *непосредственное и повседневное осуществление государственно-властного воздействия на общественные отношения, связанные с издательской деятельностью. Административно-правовое регулирование необходимо для установления границ реализации гражданских прав организаций, осуществляющих издательскую деятельность, в целях охраны прав и законных интересов общества и государства.*

Административно-правовое регулирование издательской деятельности, как функция управленческой деятельности, *должно осуществляться на основе научно разработанных форм и методов, с учетом экономической ситуации в нашей стране. Мнения, высказываемые учеными-административистами относительно форм и методов управления, сходны в одном: форма — это, прежде всего, внешнее выраженное действие государственной администрации. Посредством ее использования в управленческой практике осуществляются полномочия государственных органов и органов местного самоуправления, создаются и обеспечиваются порядок управления, гарантируются права и свободы граждан, законность и возможность совершения управленческих процедур. Определено, что ос-*

новой формой государственно-правового управления издательской деятельностью является нормативно-правовой акт.

Специфика содержания административно-правового регулирования издательской деятельности проявляется в методах государственной управленческой деятельности. Под методами государственного управления принято понимать способы или средства достижения поставленных целей, решения возникающих задач. Диссертантом отмечено, что в настоящее время на смену императивным методам государственного регулирования в этой сфере приходят диспозитивные. Государственное управление ведется на основе более гибких косвенных форм и методов. Приоритетной целью проводимой в настоящее время административной реформы является ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства и прекращение избыточного государственного регулирования. На первый план выходят государственные программы поддержки чтения¹⁶, установление льгот при налогообложении социально значимой литературы¹⁷, размещение государственных заказов на изготовление научной и учебной литературы, проведение инновационных программ, направленных на развитие и поддержку научного и учебного книгоиздания.

Во втором параграфе — **Организационно-правовые аспекты регулирования издательской деятельности в России: история становления и развития** — автор анализирует историю становления и развития правового регулирования издательской деятельности с момента зарождения и до 1986 г. — начала радикальных преобразований указанной сферы деятельности.

Автором отмечено, что изучение законодательства о печати (издательской деятельности) в его историческом развитии способствует

¹⁶ Напр., «Национальная программа поддержки и развития чтения» // www.fapmk.ru/news/info/item2003.html

¹⁷ Здесь, конечно, есть определенные недостатки. Во всем мире книгоиздающие организации, занимающиеся выпуском культурной, научной и социально значимой литературы, либо освобождены совсем от уплаты НДС (Великобритания, Норвегия, Швейцария), либо ставка НДС значительно ниже: 4% (Испания), 5% (Франция). У нас эта ставка составляет 10%, что способствует снижению покупательной способности граждан и соответственно выпуска литературы.

ет уточнению современных представлений о месте и роли издательского дела в обществе, о пределах и возможностях государственного участия в информационных процессах, а также о закономерностях и циклах развития отношений государства и книгопечатания и соответственно издательской деятельности в целом.

В исторической ретроспективе развитие правового регулирования издательской деятельности в нашей стране охватывает три периода: дореволюционный, советский и российский.

В дореволюционной России административно-правовое регулирование издательской деятельности осуществлялось в основном в рамках цензурного регулирования. Начиная с 1917 г. в области печати отменяются все указы и законы, принимаются новые декреты и постановления, регулирующие вопросы создания и функционирования издательств и типографий в духе советской эпохи и идеологии, вводится строжайшая допечатная цензура. Неоднократная смена органов, руководящих издательствами, приводит к созданию дублирующих друг друга комитетов, комиссий, советов, обладающих практически одинаковыми правами и наделенных одинаковыми обязанностями. Установлен идеологический контроль над печатью, впоследствии перешедший в цензурную политику. В период с 1917 г. по 1986 г. была создана мощная централизованная система управления книгоиздательским делом, находящаяся в строгой иерархической структуре. Основной упор в издательской деятельности делался на идеологической составляющей, преимущественно осуществлялось издание общественно-политической и социально-экономической литературы.

Основы университетского книгоиздания, положившие начало научному книгоизданию и установлению требований к учебной литературе, типология университетской печати стали зарождаться в XVIII в. Издательская деятельность Академии наук и Московского государственного университета благотворно повлияла не только на развитие книжного дела в стране в целом, но и на развитие периодической печати в частности.

Автор анализирует основные вехи возникновения и развития издательской деятельности до середины XX столетия. Изобретение печатной машины потребовало принятия законодательных актов, касающихся и изготовления книг, и вопросов авторского права. При

этом социально-экономические и политические реалии Советской России, административно-командная система и партийный диктат создавали известные проблемы для развития издательской деятельности. В середине 80-х гг. реформирование этой «живой» отрасли деятельности стало обретать некоторую остроту.

Глава 2 — **Механизм административно-правового регулирования книгоиздательской деятельности в Российской Федерации** — включает три параграфа.

В первом параграфе — **Административно-правовые аспекты реализации государственной политики в сфере книгоиздания** — автор рассматривает становление правовой и организационной форм современной издательской системы на основе периодизации этапов развития российского законодательства в сфере регулирования издательской деятельности. С этой точки зрения административная реформа издательской деятельности, по мнению автора, прошла в своем развитии четыре этапа.

Первый этап — 1986-1991 гг. — начало реформирования современной издательской системы. Этот этап охарактеризовался началом перестройки издательской деятельности. Именно в этот период принимаются решения, направленные на демократизацию издательского дела. Начиная с 1986 г. развивается хозрасчет, постепенно ослабевает административно-командная система руководства отраслью, внедряются арендный подряд, кооперативные формы организации деятельности, расширяются права и самостоятельность издательств.

С утверждения Советом Министров РСФСР положения от 17 апреля 1991 г. № 211, регулирующего книгоиздательскую деятельность, начинается *второй этап*, ее реформирования который, по мнению соискателя, продлится до 1995 г. В диссертации дана подробная характеристика и оценка указанного положения, выделены его положительные и отрицательные стороны. Автор отмечает, что начало 90-х гг. XX столетия прошло под знаком расширения законодательных основ издательской деятельности. Появляются нормативные правовые акты, касающиеся отдельных аспектов книгоиздания.

Третий этап, выделяемый в рамках диссертационного исследования, начинается, по мнению его автора, в 1995 г. с принятия

ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания в Российской Федерации»¹⁸ и может быть ограничен началом 2002 г. Этот этап характеризуется разработкой государством определенных мер по поддержке и развитию книгоиздания, принятием закона, предоставившего отечественному научному и учебному книгоизданию существенные льготы для развития. В то же время, как отмечает диссертант, августовский кризис 1998 г. существенным образом отразился на развитии этой отрасли, но, благодаря действующему в то время законодательству, льготы, предоставленные государством для научного и учебного книгоиздания, а также освобождение от уплаты налога на добавленную стоимость сыграли главенствующую роль в том, что издателям удалось избежать катастрофических последствий дефолта. К этому времени относится появление первых правительственных программ поддержки книгоиздания.

Четвертый этап реформирования издательской деятельности можно отсчитывать с февраля 2002 г., с отмены лицензирования издательской деятельности и налоговых льгот для издательств и полиграфических предприятий, занимающихся выпуском книжной продукции, связанной с образованием культурой и наукой. Автор констатирует тот факт, что разработанные правительством программы поддержки книгоиздания начинают целенаправленно действовать, государственные и научные издательства сменяют технологии производства и достаточно успешно развиваются, но при этом законодательное регулирование издательской деятельности кардинально преобразуется. Принятые ранее законы, регулирующие издательскую деятельность, утрачивают свою силу, контроль государства за этой сферой экономики сводится к минимуму.

Автор констатирует, что нормативно-правовое регулирование издательской деятельности (прежде всего в рамках книгоиздания) весьма противоречиво и разрозненно: существует ряд актов, косвенно регулирующих книгоиздание в стране в целом, а также наличествуют различные стандарты, санитарные правила и нормы.

¹⁸ Федеральный закон от 01 декабря 1995. № 191-ФЗ О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации //Собрание законодательства РФ. 1995. № 49. Ст. 4698.

Не удивительно, что многие издательские структуры их нарушают, подвергаясь опасности привлечения к юридической ответственности. Соискатель полагает, что *государственная политика в области книгоиздания в правовом ее аспекте требует существенной корректировки*. Заявленные ею цели хотя и верны, но до настоящего времени, по существу, не достигнуты. Автор акцентирует внимание на том, что закона, регламентирующего отношения по производству и распространению непериодических печатных изданий, до сих пор нет. Между тем необходимость его принятия очевидна, в частности, по той причине, что в нем можно было бы обозначить круг издательских прав, более четко, законодательно определить меры государственной поддержки книгоиздания, обозначить необходимость соблюдения основных ГОСТов, санитарных требований и т. д.

Отмечается, что перед книжной индустрией в настоящее время остро стоит круг проблем в сфере налогообложения, которые невозможно решить без участия органов государственной власти. Для их решения необходимо, как минимум, уменьшить налоговое бремя, лежащее в настоящее время на социально значимой литературе и литературе учебного и научного характера, и снизить ставку НДС до 5% на все этапы производства и распространения печатных изданий и книг, связанных с образованием, наукой и культурой, как на товар особой социальной значимости.

По мнению автора, вопрос об укреплении законодательной базы российского книгоиздания может быть частично решен посредством принятия ФЗ «*О правовом регулировании издательской деятельности в Российской Федерации*». Основным содержанием такого закона могло бы стать создание целостного механизма сочетания и конструктивного взаимодействия рынка и государственно-го регулирования. Он должен обуславливать политику государства в области издательского дела как сферы культуры и производства. Особое внимание, по мнению диссертанта, необходимо уделить государственному регулированию издательского дела, поддержке книгоиздания путем финансирования федеральных целевых программ выпуска приоритетных видов литературы. В законе должны быть отражены положения, определяющие отношения издателя с читателем, права потребителя, отношения государства и издательства, направленные на выработку самоконтроля у издателя. Диссертантом предлагается концептуальная модель данного закона.

Во втором параграфе — **Субъекты административно-правового регулирования книгоиздательской деятельности** — рассматривается вопрос об их правовом статусе, компетенции, правах, обязанностях и ответственности. Отмечается, что этот вопрос является одним из ключевых в рамках установления сферы воздействия административного права на издательскую деятельность и ее регламентацию на законодательном уровне.

Автор констатирует, что субъектами административно-правового регулирования издательской деятельности выступают: Президент РФ, Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ.

Основное внимание в диссертационном исследовании уделено отраслевым федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим административное регулирование издательской деятельности в Российской Федерации, которые рассмотрены в ретроспективе своего развития с 1991 г. по 2008 г. Диссертантом проведен сравнительно-правовой анализ их компетенции, прав, обязанностей, ответственности, полномочий в сфере регулирования издательской деятельности. Отмечено, что, помимо Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и находящихся в его ведении агентств и службы, определенные функции в сфере регулирования книгоиздательской деятельности выполняют также Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, а также Российская книжная палата, которая по своей сути является федеральным государственным учреждением, но при этом выполняет функции по систематической регистрации всего печатного материала на русском языке, осуществляя, таким образом, учет издательских структур, существующих на территории Российской Федерации.

Автор акцентирует внимание на необходимости расширения полномочий Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в сфере регулирования книгоиздательской деятельности и контроля и надзора за ее осуществлением. Реализация обозначенных в диссертации полномочий поможет создать эффективную систему органов исполнительной власти по управлению издательской, полиграфической деятельностью.

Третий параграф — **Организационно-правовые проблемы вузовского книгоиздания и пути их решения** — посвящен вопросу создания и функционирования вузовских издательств, проблемам их организационно-правового статуса.

Автор отмечает, что вузовское книгоиздание представляет собой совокупность специальных организаций и подразделений, занимающихся подготовкой и выпуском в основном учебной и научной литературы, являющейся базой программно-методического обеспечения академического процесса в высшей школе.

Диссертант проводит анализ динамики деятельности издательских структур при университетах (на примере издательства Тюменского государственного университета), констатируя увеличение выпуска учебной и научной литературы, и отмечает, что вузовские издательства создаются в трех основных организационно-правовых формах: структурное подразделение; структурное подразделение, действующее по доверенности; издательство как самостоятельное юридическое лицо. Рассмотрев все представленные формы, диссертант выявляет положительные и отрицательные стороны издательской или иной организационно-правовой формы, отмечая при этом, что ее избрание вузом зависит от понимания руководства необходимости ведения собственной издательской практики в масштабах, которые соответствуют стратегии развития учебного заведения.

Основываясь на этом, автор обосновывает необходимость закрепления законодательным образом представленных организационно-правовых форм вузовских издательств. По мнению диссертанта, необходимо на уровне Министерства образования и науки Российской Федерации и Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации разработать совместный приказ об университетских издательствах, предусмотрев в нем три возможные формы их создания. Кроме того, автором предлагается проект положения об издательско-полиграфическом центре университета и его примерная структура.

Диссертант отмечает, что в связи с присоединением России к Болонской конвенции, интеграцией российской высшей школы в общеевропейскую систему высшего образования, с введением новых стандартов образования представляется интересным изучение зарубежного опыта создания университетских издательств, их организационно-правовых форм, законодательных аспектов их деятельности, условий финансирования.

Университетские издательства существуют во многих странах мира при большинстве университетов и являются органичной частью университетской культуры. Основное внимание в исследовании уделено европейскому опыту создания университетских издательств, в частности, интересным представляется опыт Германии по этому вопросу.

Основные организационно-правовые формы, в которых создается издательство: самостоятельное учреждение в форме ООО, частное или государственное предприятие или предприятие, включенное в структуру университета. В исследовании подробно проанализированы обозначенные организационно-правовые формы, отмечены их положительные и отрицательные стороны. Проводя аналогию между организационно-правовыми формами университетских издательств России и Германии, автор отмечает, что между ними есть общие черты, но при этом университетские издательства Германии имеют значительные льготы при налогообложении, поэтому чаще всего университетские издательства создаются в качестве структурного подразделения своего вуза. Автор полагает, что некоторые тенденции в создании и функционировании университетских издательств европейских стран могут быть использованы в России.

Значительное внимание автором в диссертационном исследовании уделяется «системе твердых цен» Германии, которая заключается в установлении издателем единой твердой цены на выпущенные им книги. Законодательное регулирование по данному вопросу целесообразно в связи с тем, что книга является, с одной стороны, объектом культуры и носителем культурных ценностей, с другой — товаром, предназначенным приносить прибыль. Прежде всего, эта «система» способствует формированию разветвленной сети книжных магазинов для эффективного распространения книги. Автор подчеркивает, что режим твердых цен на печатную продукцию действует в большинстве стран Европейского союза. В исследовании аргументируется предложение о введении «системы твердых цен» на социально значимую литературу. В основе предложения лежит необходимость восстановления и развития, прежде всего, государственных книготорговых сетей и реализуемая в настоящее время программа поддержки чтения.

Особое внимание в диссертации уделено внедрению современных информационных технологий в университетских издательствах, развитию такого вида книги, как электронная. Отмечается, что необходимо законодательное решение вопросов использования электронных учебников прежде всего с точки зрения авторского права.

Рассматривая проблемы университетских издательств в России, автор затрагивает проблему тендера в учебном книгоиздании, акцентируя внимание на особенностях издания вузовских учебников и учебных пособий, которые не учитываются при реализации положений ФЗ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, что порождает изготовление книг в плохом полиграфическом исполнении и низкого качества. По мнению автора, необходимо учитывать специфику книги при заключении контрактов на изготовление учебников, запрашивая дополнительную информацию, касающуюся квалификации той или иной организации, а также позволить университетам печатать книги на выигранные в рамках образовательных программ деньги в собственных университетских издательствах.

Пристальное внимание диссертантом уделено ассоциациям университетских издательств, которые могут способствовать лоббированию необходимых издательствам законов, снижению ставок налогообложения, установлению различных льгот.

В исследовании соискатель ратует за необходимость возрождения Совета университетских издательств, способного оказывать содействие вузовским издательствам при решении стоящих перед ними задач.

В заключении диссертации подведены основные итоги проведенного исследования, сделаны выводы, обобщены его важнейшие результаты и намечены проблемы, требующие дальнейшего изучения, сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства.

В приложениях к диссертационному исследованию содержатся подготовленные автором концептуальная модель закона «О правовом регулировании издательской деятельности в Российской Федерации», схемы и диаграммы, графически отражающие и иллюстрирующие содержание работы, проект положения «Об издательско-полиграфическом центре университета».

Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли отражение в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК

1. Капелистая О. А. Юридическое лицо: его сущность // Вестник Тюменского государственного университета. — 2004. — № 1. — С. 215-219 (0,35 п. л.).

2. Капелистая О. А. Правовое регулирование университетского книгоиздания // Вестник Тюменского государственного университета. — 2006. — № 6. — С. 295-299 (0,44 п. л.).

3. Капелистая О. А. Административно-правовое регулирование издательской деятельности (середина XV — начало XX вв.) // Вестник Тюменского государственного университета. — 2006. — № 7. — С. 238-243 (0,5 п. л.).

**Статьи, опубликованные в других журналах
и по материалам научных конференций**

1. Капелистая О.А. Основные организационно-правовые формы вузовского издательства: история и современность // Проблемы реализации права в изменяющейся России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. — Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2007. — Ч. 1. — С. 78-83. (0,4 п. л.).

2. Капелистая О. А. Правовой статус вузовских издательств // Вестник академии Российских энциклопедий. — Челябинск, 2007. — № 2. — С. 50-55 (0,5 п. л.).

3. Капелистая О. А. Организационно-правовые формы создания вузовских издательств в России и Германии: сравнительно-правовой анализ // Вестник Тюменского государственного университета. — 2008. — № 2. — С. 96-104 (0,7 п. л.).

4. Капелистая О. А. Издательская деятельность и ее административно-правовое регулирование // Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права / Под ред. М. С. Матейковича. — Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2008. — С. 236-247 (0,75 п. л.).

5. Капелистая О. А. Субъекты административно-правового регулирования книгоиздательской деятельности // Реализация права в современной России: проблемы теории и практики: Сборник научных статей аспирантов, соискателей и магистрантов Института государства и права Тюменского государственного университета. — Тюмень, 2008 — С. 280-294 (0,9 п. л.).

Подписано в печать 14.11.2008. Тираж 100 экз.
Объем 1,0 уч.-изд. л. Формат 60х84/16. Заказ 917.

Издательство Тюменского государственного университета
625000, г. Тюмень, ул. Семакова, 10.
Тел./факс (3452) 45-56-60, 46-27-32
E-mail: izdatelstvo@utmn.ru